

Mirosław Kowalczyk

Urząd Miejski w Trzebnicy

METODA CAF A ZRÓWNOWAŻONA KARTA WYNIKÓW W ORGANIZACJACH SEKTORA PUBLICZNEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie istoty metody CAF i Zrównoważonej Karty Wyników (BSC), które można także zastosować w organizacjach sektora publicznego. W związku z tym dokonano charakterystyki metody CAF i BSC oraz przedstawiono zależności i określono sposób, w jaki te metody mogą się wzajemnie uzupełniać i przynosić z tego powiązania dodatkowe korzyści dla organizacji, doskonaląc system zarządzania.

Słowa kluczowe: metoda CAF, Zrównoważona Karta Wyników, organizacje sektora publicznego.

1. Wstęp

W przedsiębiorstwach sektora prywatnego od dawna stosowane są narzędzia i metody usprawniające systemy zarządzania, które pozwalają na tworzenie wysokiej jakości informacji kierowniczych. Także organizacje sektora publicznego, mimo że nie muszą się obawiać konkurencji, dostrzegły ten kierunek i zaczynają poprawiać jakość zarządzania, wchodząc na drogę ciągłego doskonalenia swojego systemu zarządzania.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty metody CAF i Zrównoważonej Karty Wyników (BSC), które można także zastosować w organizacjach sektora publicznego. W związku z tym dokonano charakterystyki metody CAF i BSC oraz przedstawiono zależności i określono sposób, w jaki te metody mogą się wzajemnie uzupełniać i przynosić z tego powiązania dodatkowe korzyści dla organizacji, doskonaląc system zarządzania.

2. Metoda CAF jako narzędzie TQM

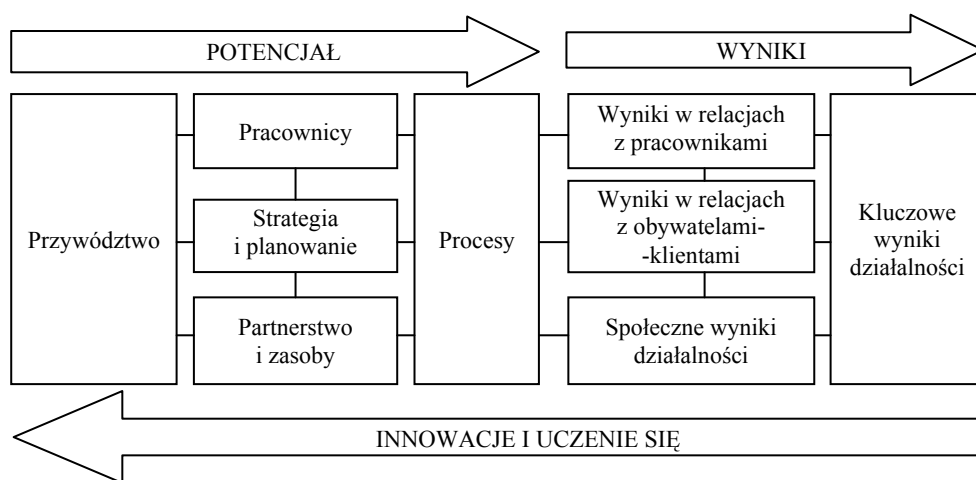
Jedną z metod pozwalających szybko rozpocząć proces ciągłego doskonalenia organizacji w sektorze publicznym jest metoda CAF, nazywana także Wspólną Metodą Oceny CAF (*The Common Assessment Framework*). Metoda CAF jest narzędziem

kompleksowego zarządzania jakością i można ją przypisać do metod *Total Quality Management* (TQM). Narzędzie to jest stosowane przez europejskie organizacje sektora publicznego do doskonalenia wyników działalności. Metoda CAF opiera się na Modelu Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (Model EFQM), biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania organizacji w sektorze publicznym. Przed metodą CAF postawiono cztery zasadnicze cele [CAF 2008, s. 9]:

- wprowadzenie i utrwalenie zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej poprzez stosowanie i objaśnianie metody samooceny – poczynając od obecnych faz „planuj–wykonaj” (*plan–do*), aż do realizacji cyklu „planuj–wykonaj–sprawdź–działaj” (*plan–do–check–act*, cykl PDCA, cykl Deminga),
- ułatwienie samooceny organizacji sektora publicznego, przeprowadzanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących,
- stworzenie pomostu łączącego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością,
- ułatwienie wzajemnego uczenia się pomiędzy organizacjami sektora publicznego (*benchlearning*).

Metodę CAF można stosować w instytucjach administracji publicznej na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym, a także w różnego rodzaju organizacjach. Coraz częściej jest stosowana w jednostkach samorządu terytorialnego, z tymi doświadczeniami można zapoznać się w [Internet 1] i [Internet 4].

Na uwagę zasługuje fakt, że metoda CAF stanowi własność publiczną i udostępniana jest bezpłatnie. Organizacje, które chcą ją wdrożyć, mogą z niej korzystać w sposób dowolny, zachowując podział na kryteria i podkryteria w ramach „Potencjału” i „Wyników”.



Rys. 1. Metoda CAF

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Internet 3].

Na rys. 1 przedstawiono metodę CAF, która składa się z dziewięciu kryteriów, w tym pięciu kryteriów potencjału i czterech kryteriów wyników.

Kryteria potencjału charakteryzują organizację oraz określają sposób osiągania przez nią zamierzonych wyników. Do tych kryteriów zaliczamy:

- Przywództwo (4 podkryteria) – gdzie liderzy wytyczają kierunki działania instytucji, formułują misję, wizję i wartości niezbędne do osiągnięcia sukcesu w dłuższej perspektywie działalności organizacji, a także motywują i wspierają pracowników.
- Pracownicy (3 podkryteria) – to osoby zatrudnione w organizacji i stanowiące jej najcenniejszy zasób.
- Strategia i planowanie (4 podkryteria) – określa sposób, w jaki organizacja skutecznie wiąże w całość różne kierunki swojej działalności i określa jej ogólną sprawność.
- Partnerstwo i zasoby (6 podkryteriów) – to sposób, w jaki instytucja planuje i zarządza relacjami partnerskimi oraz dysponuje swoimi zasobami.
- Procesy (3 podkryteria) – to sposób, w jaki organizacja określa, zarządza, ulepsza i rozwija swoje kluczowe procesy z myślą o wsparciu swojej strategii i planów.

Natomiast kryteria wyników obejmują analizę wyników osiągniętych przez instytucję na podstawie badania opinii oraz oceny następujących wewnętrznych elementów:

- Wyniki w relacjach z pracownikami (2 podkryteria) – obejmujące wyniki osiągnięte przez instytucję w zakresie kompetencji, zadowolenia, motywacji i skuteczności działania jej pracowników.
- Wyniki w relacjach z obywatelami-klientami (2 podkryteria) – to wyniki osiągnięte przez organizację w obszarze zadowolenia klientów w stosunku do działalności instytucji oraz dostarczanych przez nią usług.
- Społeczne wyniki działalności (2 podkryteria) – to wyniki osiągnięte przez organizację, biorące pod uwagę zaspokajanie potrzeb i oczekiwań społeczeństwa.
- Kluczowe wyniki działalności (2 podkryteria) – obejmuje wyniki osiągnięte przez instytucję w zaspokajaniu potrzeb różnych zainteresowanych stron oraz wyniki osiągnięte w odniesieniu do sposobu zarządzania i usprawniania organizacji.

Metoda CAF w obszarze potencjału i wyników dzieli się łącznie na 28 podkryteriów, z którymi można zapoznać się w [CAF 2008] i [Internet 3]. W tab. 1 przedstawiono nazwy tych podkryteriów w ramach „Potencjału” i „Wyników”.

Podkryteria te określają kwestie (przykłady), jakie należy rozpatrzyć przy ocenie danej organizacji. Podczas samooceny CAF dla kryteriów i podkryteriów przypisuje się ocenę punktową w określonej skali; takie postępowanie pozwala na:

- dostarczenie informacji oraz wskazanie kierunku działań na rzecz doskonalenia działalności organizacji;
- pomiar osiągniętego postępu w przypadku stałego przeprowadzania ocen według metody CAF (co rok lub co dwa lata), co uznawane jest za dobrą praktykę przez większość podejść projakościowych;

Tabela 1. Podkryteria metody CAF w ramach „Potencjału” i „Wyników”

Dotyczy	Numer i nazwa kryterium	Numer i nazwa podkryterium
1	2	3
Potencjału	1. Przywództwo	Liderzy organizacji: 1.1. Wytyczają kierunki działania organizacji przez sformułowanie jej misji, wizji i wartości. 1.2. Rozwijają i wdrażają system zarządzania organizacją, jej działaniami i zmianą. 1.3. Motywują i wspierają ludzi w organizacji oraz inspirują ich własnym przykładem. 1.4. Zarządzają relacjami z politykami i innymi zainteresowanymi stronami w celu osiągnięcia wspólnego poczucia odpowiedzialności.
	2. Strategia i planowanie	Organizacja: 2.1. Uzyskuje informacje o obecnych i przyszłych potrzebach zainteresowanych stron. 2.2. Opracowuje strategię i plany oraz dokonuje ich przeglądu i aktualizacji, z uwzględnieniem potrzeb zainteresowanych stron i dostępnych zasobów. 2.3. Realizuje strategię i plany w całej organizacji. 2.4. Planuje, wdraża i analizuje działania modernizacyjne i innowacyjne.
	3. Pracownicy	Organizacja: 3.1. W sposób przejrzysty planuje, zarządza i doskonali zasoby ludzkie w zakresie strategii i planowania. 3.2. Określa, rozwija i wykorzystuje kompetencje pracowników przez dopasowanie celów indywidualnych i organizacyjnych. 3.3. Angażuje pracowników przez rozwój dialogu i upodmiotowienia.
	4. Partnerstwo i zasoby	Organizacja: 4.1. Rozwija i realizuje stosunki z kluczowymi partnerami. 4.2. Rozwija relacje i współpracę z obywatelami/klientami. 4.3. Zarządza finansami. 4.4. Zarządza informacją i wiedzą. 4.5. Zarządza technologią. 4.6. Zarządza majątkiem.
	5. Procesy	Organizacja: 5.1. Identyfikuje, projektuje, zarządza i na bieżąco udoskonala procesy. 5.2. Opracowuje i dostarcza usługi i produkty zorientowane na klientów/obywateli. 5.3. Wprowadza innowacje procesowe z udziałem obywateli/klientów.

Tabela 1, cd.

1	2	3
Wyników	6. Wyniki działalności w relacjach z obywatelami/klientami	6.1. Wyniki pomiarów satysfakcji obywateli/klientów. 6.2. Wyniki innych pomiarów relacji z obywatelami/klientami.
	7. Wyniki działalności w relacjach z pracownikami	7.1. Wyniki pomiarów satysfakcji i motywacji pracowników. 7.2. Wyniki innych pomiarów relacji z pracownikami.
	8. Społeczne wyniki działalności	8.1. Wyniki pomiarów postrzegania przez zainteresowane strony rezultatów organizacji w zakresie wpływu na społeczeństwo. 8.2. Ustanowienie przez organizację wskaźników oddziaływania na społeczeństwo.
	9. Kluczowe wyniki działalności	9.1. Wyniki zewnętrzne: porównanie osiągniętych efektów bezpośrednich i długofalowych do zakładanych celów. 9.2. Wyniki wewnętrzne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [CAF 2008, s. 15–35].

- ustalenie dobrych praktyk, wskazanych przez wysoką punktację na skali oceny „Potencjału” i „Wyników”. Wysoka ocena punktowa w obszarze „Wyników” to zazwyczaj dowód występowania dobrych praktyk w obszarze „Potencjału”;
- pomoc w znalezieniu uwierzytelnionego partnera, od którego można by się uczyć (*benchmarking* dotyczy tego, jak się porównujemy, a *benchlearning* – czego uczymy się od siebie nawzajem). Należy tutaj wziąć pod uwagę ograniczoną wartość porównań punktacji CAF. To ryzyko można zmniejszyć przez uwierzytelnianie punktacji (np. specjaliści ds. oceny z dużym doświadczeniem).

W celu ułatwienia przeprowadzenia samooceny Centrum Zasobów CAF Europejskiego Instytutu Administracji Publicznej (EIPA) udostępniło bezpłatną aplikację e-Tool. Aplikacja ta dostępna jest na [Internet 2]. Centrum Zasobów CAF popularyzuje Wspólną Metodę Oceny (CAF) i pomaga we wprowadzaniu jej w życie. Współdziała z siecią korespondentów krajowych, korzysta także z pomocy Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością oraz Uniwersytetu Speyer. W latach 2000–2005 już około 900 instytucji administracji publicznej w krajach członkowskich stosowało ją w celu doskonalenia organizacji. Duże zainteresowanie odnotowano również poza Europą, m.in. w Chinach, na Bliskim Wschodzie, Dominikanie czy w Brazylii [CAF 2008, s. 8].

Dzięki metodzie CAF organizacja otrzymuje ważny instrument umożliwiający rozpoczęcie procesu ciągłego usprawniania i doskonalenia, poprzez [CAF 2008, s. 10]:

- ocenę opartą na dowodach, wykorzystującą zestaw kryteriów powszechnie stosowany w jednostkach administracji publicznej w Europie;

- ustalenie, czy faktycznie uzyskano zakładany postęp i poziom wdrożenia;
 - uzyskanie spójności podjętych działań i konsensusu w sprawie tego, co należy uczynić, by udoskonalić organizację;
 - uzyskanie spójności między osiągniętymi wynikami a wykorzystywanym potencjałem;
 - wzbudzenie zainteresowania pracowników i skłonienie ich do zaangażowania się w proces doskonalenia;
 - upowszechnienie doświadczeń w zakresie dobrych praktyk i dzielenie się nimi wewnątrz i na zewnątrz organizacji;
 - włączenie różnych inicjatyw dotyczących doskonalenia jakości w codzienną działalność organizacji;
 - pomiar osiąganego wraz z upływem czasu postępu poprzez okresową samoocenę.
- Wdrożenie metody CAF ułatwia wprowadzenie innych metod i narzędzi zarządzania organizacją, jedną z nich jest Zrównoważona Karta Wyników.

3. Charakterystyka Zrównoważonej Karty Wyników

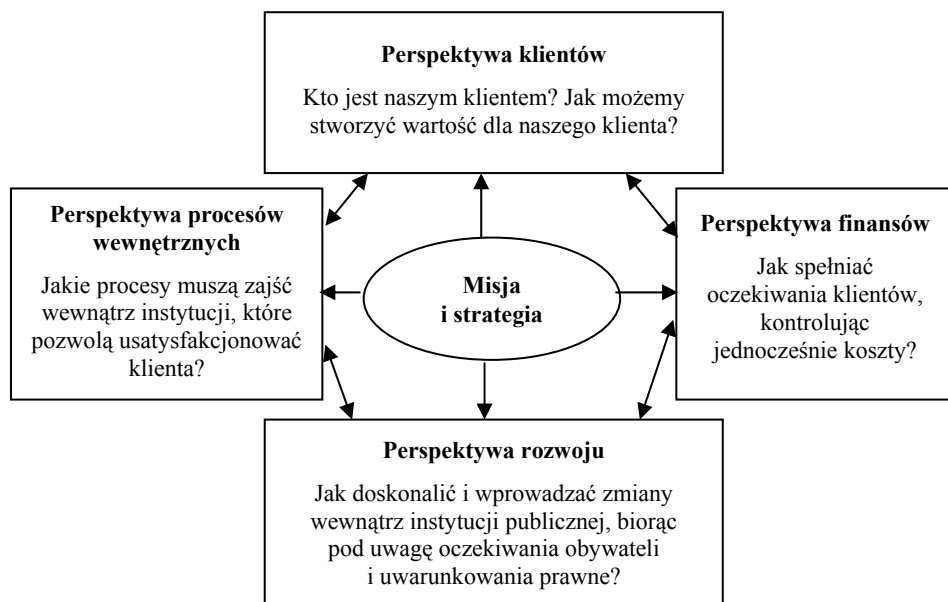
Koncepcja Zrównoważonej Karty Wyników (*The Balanced Scorecard*) rozwija się bardzo dynamicznie. Twórcy tej mody R. Kaplan i D. Norton przedstawili ją po raz pierwszy w 1992 roku na łamach „Harvard Business Review”. Metoda ta określana jest także jako Strategiczna Karta Wyników (BSC). Na potrzeby niniejszego artykułu będziemy używać nazwy Karta Wyników Organizacji lub krócej Karta Wyników.

Przeznaczeniem Zrównoważonej Karty Wyników jest opisanie i monitorowanie realizacji strategii. Karta Wyników jest narzędziem, które pozwala powiązać różne inicjatywy i działania prowadzone wewnątrz organizacji i ukierunkować je na realizację wspólnych strategicznych celów. Budowa Karty Wyników zazwyczaj opiera się na czterech perspektywach:

- finansowej,
- klienta,
- procesów wewnętrznych,
- rozwoju.

W ramach tych czterech perspektyw określa się cele strategiczne. Dla celów definiuje się zadania, które mają pozwolić na osiągnięcie celów szczegółowych i operacyjnych. Konieczne jest określenie także mierników pozwalających na pomiar realizacji zadań. Karta Wyników wymusza spójność w formułowaniu strategii danej organizacji.

W BSC są ujmowane nie tylko mierniki finansowe, ale także takie, które pozwalają monitorować to, co wpływa na wyniki organizacji w przyszłości. Coraz częściej Zrównoważona Karta Wyników stosowana jest w organizacjach sektora publicznego. Zrównoważoną Kartę Wyników w sektorze publicznym przedstawiono na rys. 2.



Rys. 2. Zrównoważona karta wyników w sektorze publicznym – cztery perspektywy

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kaplan, Norton 2001, s. 28].

Na świecie za przykład wdrożenia Strategicznej Karty Wyników w sektorze publicznym można uznać miasto Charlotte w Północnej Karolinie w Stanach Zjednoczonych [Jakubowska 2006, s. 24]. Również w Polsce podejmuje się takie próby. Doświadczenia we wprowadzaniu różnych modeli zarządzania przedstawiono w [Kozera 2009]. Tego typu koncepcje zaczynają wykorzystywać także jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem narzędzi informatycznych, które to ułatwiają, jest np. Qsystem. Rozwiązanie to przyspiesza wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i ma możliwość wprowadzenia Karty Wyników organizacji. Z funkcjonalnością tego rozwiązania można się zapoznać w [Internet 5].

Zastosowanie Karty Wyników w organizacjach sektora publicznego powinno pozwalać mierzyć sukces na podstawie rezultatów – na ile udało się spełnić oczekiwania klientów (wyborców), a nie tylko przez liczby (wskaźniki) – na ile udało się wykonać budżet.

Instytucje, które wdrożyły Zrównoważoną Kartę Wyników, odniosły sukces dzięki zastosowaniu pięciu kluczowych zasad [Jakubowska 2006, s. 25]:

- mobilizacji zarządu do bycia gotowym na zmiany,
- przełożenia misji i strategii organizacji na *strategy map* i zrównoważoną kartę dokonań,
- uregulowania strategii instytucji na obszarze optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich,

- motywowania pracowników poprzez jasną komunikację strategii, ustalenie celów i systemu kompensacji, który ma pomóc w osiąganiu zadań strategicznych,
- zarządzania poprzez integrację strategii z procesami zarządzania, takimi jak ustalanie celów, alokowanie zasobów, raportowanie i komunikacja.

Wdrożenie BSC i CAF jest związane z wprowadzaniem zmian i innowacji. Jest to ciężka praca, która powinna być regularnie wykonywana w każdym dziale organizacji, na każdym szczeblu zarządzania. Ze sposobem wprowadzania zmian i unikania związanych z tym problemów można się zapoznać w [Drucker 2000, s. 86].

4. Korzyści wynikające z zastosowania połączonych metod BSC i CAF

W poprzednich rozdziałach zostały przedstawione metoda CAF i Zrównoważona Karta Wyników. Metody te, każda z osobna, pozwalają na usprawnienie systemu zarządzania organizacją. Należy jednak zaznaczyć, że możemy zwiększyć te korzyści, jeśli zastosujemy te narzędzia razem, jako jeden spójny system zarządzania instytucją. Metoda CAF jest pomostem, który może łączyć ze sobą różne metody i narzędzia pozwalające na tworzenie systemu zarządzania instytucją (np. ISO 9000, podejście procesowe, *benchmarking*, badanie satysfakcji klientów, badanie satysfakcji pracowników itd.), w tym BSC. W tab. 2 przedstawiono charakterystykę metod CAF i BSC z uwzględnieniem możliwości wzajemnego uzupełniania się.

Tabela 2. Charakterystyka metod CAF i BSC

Metoda CAF	Metoda BSC
Posiada kryterium potencjału i wyników (28 podkryteriów) powszechnie stosowanych w jednostkach administracji publicznej w Europie.	Pozwala spójnie i właściwie powiązać ze sobą cele (założenia strategii) poprzez perspektywy.
Pozwala na samoocenę organizacji i określenie mocnych stron i obszarów do poprawy.	Pozwala w łatwy sposób komunikować strategię pracownikom.
Porządkuje zarządzanie organizacją i pozwala na usprawnianie i doskonalenie systemu zarządzania.	Może stanowić źródło danych do samooceny CAF (mierniki w BSC) – zob. kryteria CAF Wyniki i w ramach Potencjału kryteria: Procesy, Strategia i planowanie.
Stanowi pomost łączący ze sobą różne metody i narzędzia.	Ułatwia wdrożenie strategii, która staje się zrozumiała dla pracowników.
Wpływa na poprawę jakości.	BSC pozwala przełożyć strategię na działania.
Pozwala na okresowy pomiar postępów.	Pozwala powiązać budżetowanie z celami strategicznymi – planowaniem długookresowym.
Umożliwia identyfikację dobrych praktyk i dzielenie się nimi.	Działania operacyjne (krótkookresowe) wiąże z działaniami strategicznymi (długookresowymi).
Stymuluje poprawę wyników organizacji.	Stymuluje poprawę wyników organizacji.

Źródło: opracowanie własne.

Karta Wyników pozwala na mierzenie dokonań organizacji w sposób zrównoważony, obserwując je z czterech perspektyw: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych oraz rozwoju. Dla organizacji z sektora publicznego zasadne jest wydzielenie dodatkowej perspektywy społecznej, która pozwala na ujęcie dokonań w dłuższym okresie. Jak zauważył R. Kaplan, jest to związane z tym, że skutki podjętych działań w sektorze publicznym objawiają się później niż w sektorze prywatnym. Wyniki są tutaj dostrzegane w dłuższym okresie po zrealizowaniu zaplanowanych zadań inwestycyjnych.

Karta Wyników umożliwia śledzenie wyników finansowych przy jednoczesnej obserwacji postępów w budowie potencjału organizacji i zdobywaniu aktywów intelektualnych, które warunkują przyszły wzrost [Kaplan, Norton 2001, s. 22]. Przy wykorzystaniu samooceny CAF można badać kryterium potencjału, w tym podkryteria dotyczące pracowników i zasobów.

Na uwagę zasługuje fakt, że organizacje z dużą praktyką z zakresu zarządzania jakością (TQM) łatwiej osiągają sukces wdrożenia Karty Wyników. Z tym stwierdzeniem i porównaniami metod TQM, EFQM(CAF) oraz BSC można się zapoznać w [Friedag i in. 2004, s. 60].

5. Podsumowanie

Organizacje sektora publicznego coraz częściej podejmują działania związane z wprowadzeniem metody CAF i Zrównoważonej Karty Wyników. Metoda CAF dzięki samoocenie dokonanej przez pracowników danej instytucji pozwala na pomiar dokonań jednostek sektora publicznego. Natomiast wdrożenie Karty Wyników usprawnia zarządzanie strategiczne. Należy zwrócić uwagę, że metoda CAF poprzez swoje kryteria i szybkość zastosowania praktycznego ułatwia wdrożenie Karty Wyników oraz innych metod i narzędzi. Natomiast wzajemne spójne powiązanie tych metod pozwala na lepsze zarządzanie organizacją, gdzie pod uwagę brane są rezultaty prowadzonych działań w różnych wybranych obszarach, a nie tylko liczby (wskaźniki) dotyczące np. wykonania budżetu. Monitorowanie wydatków jest ważne, ale wskazuje jedynie, czy organizacja działa wydajnie i skutecznie. Trzeba również posiadać wiedzę, czy otoczenie jest zadowolone z działań organizacji, a to można osiągnąć przez połączenie różnych uzupełniających się metod przedstawionych w tym artykule. Metody CAF i BSC pozwalają na tworzenie spójnego systemu zarządzania instytucją. Ułatwieniem dla zbudowania takiego systemu zarządzania organizacją jest zastosowanie rozwiązań informatycznych, które jedynie wspomagają ten proces.

Literatura

- Drucker P.F. [2008], *Zarządzanie w XXI wieku*, Muza, Warszawa.
- Friedag H.R., Schmidt W., Lewandowska A., Likierski M. [2004], *My Balanced Scorecard. Moja Strategiczna Karta Wyników*, C.H. Beck, Warszawa.
- Jakubowska A. [2006], *Zrównoważona Karta Wyników usprawnia zarządzanie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” nr 1 (201).
- Kaplan R.S., Norton D.P. [2001], *Strategiczna karta wyników – jak przełożyć strategię na działanie*, PWN, Warszawa.
- Kozera I. [2009], *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Wspólna metoda oceny (CAF). Doskonalenie organizacji przez samoocenę*, w ramach projektu EFS „Poprawa zdolności zarządczych w urzędach administracji rządowej”, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

- [1] bazadp.jakoscwurzecie.pl.
- [2] caf.eipa.eu/7/98/.
- [3] www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191.
- [4] www.jakoscwurzecie.pl.
- [5] www.umbrella.org.pl/uslugi/q_system.htm.

THE COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK AND THE BALANCED SCORECARD IN PUBLIC SECTOR ORGANISATIONS

Summary: This paper presents the results of study observations concerning the relationship between the Common Assessment Framework (CAF) and the Balanced Scorecard (BSC). The CAF Model is a total quality management tool (TQM) based on the Excellence Model of the European Foundation for Quality Management (EFQM). The CAF is an easy-to-use, free tool to assist public-sector organisations across Europe in using quality management techniques to improve their performance. The Balanced Scorecard (BSC) has been discovered by the public sector and adapted; it is now increasingly used. This paper presents both tools, compare their specific characteristics and consider the most appropriate way to use them. It should be noted that the Balanced Scorecard can be used within CAF assessment.